

JÓZSA ZOLTÁN*

Közigazgatási reformok Dél-Európa országaiiban: a latin modell

I. Gazdasági, társadalmi és kulturális háttér

Görögországban, Portugáliában és Spanyolországban a diktatórikus rendszerek bukását követően a hetvenes évek közepétől a jóléti állam kiépülését jelentősen meghatározta az adott országok közigazgatása.

Míg Európa fejlettebb régióiban a nyolcvanas években kibontakozó gazdasági recesszió, a költségvetési és pénzügyi nehézségek a jóléti állam visszaszorítását, s a hatékonyság és takarékoság szempontjainak fokozott érvényesítését követelték meg, addig az új demokráciákban egyszerre kellett megküzdeni a modern, demokratikus állambe rendezkedés megteremtésének és a gazdasági válság kezelésének kihívásával. A feladat ezekben az országokban nem a széleskörű, s gyakran költséges állami szolgáltatások megkurtítása, leépítése volt, hanem a diktatúra megszorításokkal teli évei után konszolidált társadalmi viszonyok kialakítása.

Míg a nyugati társadalmak gazdasági és társadalmi szerkezete a második világháborút követően közel három évtized alatt nyerte el mai formáját, addig a dél-európai országokban viszonylag rövid idő alatt kellett a modernizációval járó lépéseket megvalósítani, új intézményeket és eljárásokat meghonosítani. A minta követése mellett azonban nem lehetett figyelmen kívül hagyni a térség országaira jellemző sajátosságokat sem.

A dél-európai országok gazdasági, társadalmi struktúrája egyes vonásait illetően hasonló a fejlett ipari országokéhoz, azonban számottevőek a különbségek is. Így kiterjedt az agrárszektor, meghatározó az alapanyaggyártás, valamint a magán vállalkozások dominanciája a városi szolgáltatási szférában. A társadalmi szerkezet magába foglalja a mezőgazdasági kisbirtokosokat, az ipari munkásokat, a régi középosztály kis burzsoáziáját, a közszféra alkalmazottait, a városi liberális értelmiséget, az államfüggő nagy burzsoáziát, így a bankárokat, hajó, földtulajdonosokat, média vállalkozókat, stb.

Mivel a bürokrácia mélyen beágyazódik a társadalmi szerkezetbe a dél-európai modell nem érthető meg az állam és társadalom kapcsolatát jellemző sajátosságok nélkül. Míg észak és nyugat Európában az állam a fejlődés motorja, irányítója volt, addig délen

* Tanszékvezető egyetemi docens Ph.D. habil.; Közigazgatási Jogi és pénzügyi Jogi Tanszék

inkább asszisztált a gazdaság kibontakozáshoz, mivel a fejlődést hagyományosan néhány ipari szektor, illetőleg vállalkozás támogatásával ösztönözte, protekcionista politikával, speciális transzferekkel. Ez a stratégia partikulárisan, személy vagy vállalkozás központúan működött, melynek haszonélvezői a nagybirtokosok, ipari vállalkozók és bankárok voltak, akik a dél-európai elitet testesítették meg. Az államtól való függés számukra bevett gyakorlattá vált, mely gazdagsági erejük megőrzését és hatalmuk reprodukcióját is szolgálta. A növekedés tehát, – éppen a fenti sajátosságok miatt – nem szükségszerűen jelentett egyben fejlődést is.

A déli államokban az egyes rétegek és csoportok közötti társadalmi különbségek élesebbek, mint nyugat vagy észak Európában, amit maga az állam is erősít szelektív jóléti, szociális politikájával. Ezzel is magyarázható a fizetett alkalmazottak és a vállalkozók, az idősek és a fiatalok, valamint a migránsok és az őshonos lakosok tekintetében alkalmazott különbségek.

Az állam különböző érdekcsoportokra és érdekkörökre koncentráló fejlesztéspolitikájának azonban nem szükségszerűen csak a tőkés nagyvállalkozók voltak a kedvezményezettjei. A liberális értelmiség, a kisburzsoázia, a közszektor alkalmazottai szintén a kiváltságosok közé tartoztak, más társadalmi rétegek (munkások, farmerek, privát alkalmazottak) rovására.

A dél-európai országokban a jóléti szolgáltatások középpontjában elsősorban az időskorúak társadalombiztosítási ellátása áll, melynek keretében a közszféra alkalmazottai különösen preferáltak. Szintén kiterjedt a brit modell alapján létrehozott egészségügyi rendszer, mely azonban jelentős egyenlőtlenségeket takar: köz- és magánfinanszírozású, foglalkozásokhoz rendelt biztosítási formákat, szelektív pénzügyi juttatásokat, gyakran a patronázson alapuló kevésbé átlátható, részben állami, részben pedig munkaalapú támogatásokat. Az alanyi jogon járó minimális szociális juttatás csak a kilencvenes évektől vált általánossá.

Ugyanakkor a szegénységet, a munkanélküliséget, a bevándorlókat stb. támogató, segítő szociális háló alig létezik, illetőleg csak korlátozott hatásokkal bír. Ennek a gyengébb gazdasági teljesítőképesség mellett több oka is van: a család meghatározó szerepe, a szürke és feketegazdaság jelentős kiterjedtsége, valamint a relatíve gyenge adminisztratív, államigazgatási kapacitás.

Dél-európában hagyományosan a család, az egyház és az önkéntes szervezetek feladata a gyerekek, az idősek, a betegek ellátása, gondozása, ezért nem ritka két-három, vagy akár több generáció együttélése is. Mindezek következtében a család a legfontosabb kezelője, enyhítője a társadalmi gondoskodás hiánya miatt bekövetkező sokk jellegű hatásoknak. Ezen túl a déli országokban a szürke és a feketegazdaság jelentősége, szerepe jóval nagyobb és meghatározóbb, mint Európa más államaiban. Éles a választóvonal a hivatalos és a nem hivatalos munkaerőpiac között, s ennek következtében az utóbbi szférában dolgozók – az egészségügyi és nyugdíjrendszer kivételével – nem részesülnek a jóléti szolgáltatásokból.

A kilencvenes évek közepétől, elsősorban az Európai Unió szegénység és kirekesztettség ellenes politikájának köszönhetően az asszimetria a történelmileg is privilegizált csoportok számára biztosított nagyvonalú társadalombiztosítási ellátások valamint a szegények és a munkanélküliek támogatása között fokozatosan csökkent.

Az uniós tagsághoz szükséges követelmények teljesítése, mint erős külső hatás jelentősen befolyásolta az országok gazdaságpolitikáját, ami többek között kiterjedt liberalizációban és privatizációban nyilvánult meg. 1980 után az unióhoz való csatlakozást követően a strukturális alapokból érkező támogatások biztosítottak jelentős fejlődést.

A demokráciába történő átmenet Görögországban, Portugáliában és Spanyolországban a gazdasági recesszió időszakában következett be. Portugáliában a szocialista irányvonalnak megfelelően államosították az ipari és bankszektor, míg Görögországban a baloldali vezetés szintén az antikapitalista, Európa ellenes irányt támogatta. A nyolcvanas évek második felében Spanyolország és Portugália az unió teljes jogú tagjává vált, majd Görögország is liberalizálta kereskedelmét a közösség keretein belül. A spanyol gazdaság az aggályokat megcáfolva igazolta versenyképességét, míg a görögök és a portugálok a relatíve alacsony munkaerő költségek ellenére is jelentős lemaradást mutatnak a fejlettebb országokhoz képest.

Dél-európai kutatók, Alba,¹ és Magone² szerint számos társadalmi és kulturális magyarázata van a latin országok közigazgatási rendszerei viszonylagos gyengeségének. Ezek közül a legfontosabbak:

- a) a kollektívizmus és civil kultúra relatíve alacsony szintje,
- b) az állammal szembeni ellenérzés, ami a diktatúrák alatt konzervatív politikai apátiát eredményezett, különösen Portugáliában és Spanyolországban,
- c) a bürokrácia társadalmi presztízsének hiánya,
- d) az állami hivatalnokok alacsony társadalmi státusza, jóllehet mind Spanyolországban mind pedig Portugáliában erős igazgatási elit létezik,
- e) a kormánnyal és a politikával szembeni bizalmatlanság, mely számos korrupciós botrány alapozott meg Olaszországban és Spanyolországban,

Ezek az okok mind a múltban, mind pedig a jelenben hatnak a dél-európai országok közigazgatási reformjaira, befolyásolják azok sikerességét.

A közkeletű feltevés, hogy a latin országokban az individuális normák és értékek jóval erősebbek és meghatározóbbak, mint a kollektívek, máig érvényesül. Különösen igaznak tekintik ezt Olaszország esetében, ahol egy további észak-déli határvonal is meghúzható a domináns magatartási normák és minták között.

A politikai és civil kultúrára irányuló vizsgálatok³ azt mutatják, hogy a politikával való elégedettség, a bizalom szintje különbözik a négy országban, de lényegesen nem tér el az európai átlagtól. Hofstede modellje⁴ alapján a hatalmi távolság és bizonytalanság elkerülés indexe eltérő északon és délen, ugyanakkor a kollektívizmus és individualizmus tekintetében nincs lényeges differencia. Az állammal és a kormánnyal szembeni

¹ ALBA, TERCEDOR: *L'administration publique Espanol: réforme ou modernisation*. Revue Francaise d'Administration Publique, 1995. 75, July–August, 387–400. pp.

² MAGONE, JOSÉ MARIA: *The Politics of Southern Europe*. Westport, CT: Praeger. 2003.

³ European Commission's Eurobarometer 2003.

⁴ A kutató a faktoranalízis módszerével vizsgálta a hatalmi távolság indexét, az egyéni és a kollektív, a férfi és női értékeket, a bizonytalanság elkerülésének indexét, a pragmatizmus és a normativitás, valamint az engedékenység és a korlátozás kapcsolatát. Hofstede, Geert: *Cultures and Organizations, Software of the Mind*. London: McGraw Hill, 1991.

bizalom nem mutat területi különbséget. Ugyanakkor délen általános a bürokrácia elutasítása, merevsége, alacsony hatékonysága és a korrupció miatt, valamint a kormány és a politika lenézése, megvetése.

II. Történelmi gyökerek: formalizmus és legalitás

A dél-európai országok közigazgatásának erős jogi gyökerei, s a legalitás hagyományai a francia napóleoni modell átvételével és meghonosításával magyarázhatók. Ez az alábbi ismérveken nyugszik:

- a) a nemzetállam egységes, s az általános érdeket (közérdeket) szolgálja,
- b) a közigazgatás centralizált, hierarchikus, egységes, elszámoltatható és ellenőrzött,
- c) az államszervezetben magasan képzett és tapasztalt hivatalnokok intézik az ügyeket, akik szakmai csoportokat (corps) alkotnak.

Jóllehet a második világháborút követően a jóléti állam nyugat-európai expanziójával a kizárólagosan jogi jellegű, formális államigazgatás háttérbe szorult, a jogász szemlélet és dominancia még mindig jellemző Németországban, Ausztriában és Olaszországban. Dél-európában a viszonylag későn lezajlott demokratikus átmenet a magyarázata annak, hogy ezekben az országokban a formalizmus és a legalizmus miért meghatározó a mai napig. A közhivatalnokok nagy többsége jogi végzettségű. Különösen az olasz egyetemeken képeznek tömegesen jogászokat, akik számára az egyedüli elhelyezkedési lehetőséget a közigazgatás biztosítja.

Történetileg a legalitás és a formális szabályok dominanciája a politikai beavatkozás ellensúlyát jelentette, s napjainkban is ez a funkciója. Olyannyira, hogy például Olaszországban az állami szolgálat stabilitása és az előmenetel akkor is biztosított, ha ez a tényleges jogkörök elvesztésével jár. Spanyolországban a weberi típusú racionalizáció és professzionalizáció már a hatvanas években megvalósult, azt a látszatot keltve, hogy a spanyol közigazgatás megfelel a jogállami (Rechtsstaat) követelményeknek. Görögországban a demokrácia restaurációját követően versenyvizsgát és képesítési követelményeket vezettek be. Jóllehet a rendszer formalizált és standardizált volta garantálta a pályázók abszolút egyenlőségét, mindezek ellenére a patronázs rendszer⁵ nemcsak fennmaradt, hanem tovább folytatódott.

Napjainkban is a formalizmus és a legalitás mindenek felettsége eredményezi a dél-európai bürokráciák gyenge hatékonyságát. A menedzsment reformok alapját képező gazdasági megfontolások és intézmények ellentmondásban vannak a jogi felelősség alapját képző jogi fogalmakkal, kategóriákkal. Mivel a menedzsment reformokat ahhoz, hogy jogszabályokká váljanak jogi nyelven kell megfogalmazni, a jogi monopólium tö-

⁵ A patronus és a kliens kapcsolata személyes, szerződéses jellegű, informális mind a két fél számára. Alapvetően instrumentális, kölcsönös viszonyról van szó, amely egyben aszimmetrikus és vertikális is, mivel a kliens függ a patronustól.

retlen. A kormányzati közpolitika alkotás törvényekben, rendeletekben és más jogszabályokban ölt testet, mivel a politikai és a társadalmi problémák kezelésének elsődleges reakciója vagy egy új jogszabály elfogadása vagy a korábbiak módosítása. A jogi szemlélet túlhajtásának mellékhatása a szabályok kategorizálása, osztályozása, formalizálása, ami még nagyobb diszkrpanciát teremt az előírások és a tényleges gyakorlat között. Ugyanez vonatkozik a menedzsment reformokra is, mivel a közmenedzsment reformok is jogi fogalmak révén nyernek megfogalmazást és értelmezést.

III. A politikai, igazgatási elit (a corps)

Szemben észak és nyugat Európával, ahol képzett, professzionális és neutrális állami hivatalnokok látják el az állami ügyeket, a görög, az olasz, a portugál és a spanyol államigazgatás meghatározó sajátossága az állami szervezetrendszer átpolitizáltsága.

A közös jellemzők az alábbiak:

- a) a közigazgatás politikai ellenőrzése,
- b) a politikusok és hivatalnokok közötti kapcsolat,
- c) a hivatalnokok politikai jelölése, támogatása,
- d) párt patronázs és klientizmus.

A politikai pártok dél-európában nemcsak a politikai eszmék és nézetek képviselői, hanem olyan szervezetek, melyek fizetséget, munkát és biztonságot is nyújtanak tagjaiknak. Működésük meghatározó jellemzője a széles bázisú klientúra⁶ és támogatás. Jóllehet formálisan mindenütt a napóleoni hagyományok nyomán az államigazgatásban csak szakmai kvalifikáció és sikeres versenyvizsga révén lehet alkalmazást nyerni, mégis számos közhivatalnok a politikai kerülőutat választja. Spanyolországban, Olaszországban, de a többi országban is bevett gyakorlat, hogy a politikai kinevezettek határozott idejű szerződést kötnek, amit hamarosan véglegesítenek, eliminálva a képesítési és vizsga követelményeket.

A másik jellemző, hogy minél magasabb a hivatali beosztás annál erősebb a politikai háttere, kötődése. Jóllehet a politikai kinevezettek megtalálhatók más országokban⁷ és rendszerekben is, így Németországban (politische Beamten), vagy informálisan Belgiumban és Franciaországban (cabinet ministériels) a pártbefolyás hatása a vezető hivatalnokokra a latin országokban a legerősebb. Spanyolországban 1982-ben a szocialisták, majd 1996-ban a Néppárt vezető szerepbe kerülését követően teljes kádercsere zajlott le. Hasonló folyamatok történtek Portugáliában 1995-ben és Görögországban a szocialisták győzelmét követően.

Ezzel szemben Olaszországban a vezető közhivatalnokok és a politikai vezetés között mindvégig megmaradtak az éles választóvonalak. A politikai befolyás érvényesítése céljából párhuzamos hatáskörű kabineteket és más testületek állítottak fel. Mindez

⁶ A 20. század második felében a régi, személyes jellegű klientúrát felváltotta a pártok irányította klientúra.

⁷ A magyar minisztériumi struktúra keretein belül is tevékenykednek politikai főtanácsadók és tanácsadók a miniszteri kabinetekben.

nemcsak a politikusokkal szembeni bizalom csökkenését eredményezte, hanem adott esetben a hivatalnokok szabotázsát vagy szélsőségesen reakcióját vonta maga után. A státusz és az előmenetel fenntartásának az ára végeredményben a hatáskörök jelentős részének elvesztése volt. A jogszabályok előkészítése a miniszteri kabinetek⁸ kezébe csúszott át. A hivatalnokok csak a rutin feladatokat látták el, vagy a döntések végrehajtását próbálták megakadályozni.

A nyolcvanas évek politikai mozgalmai, s korrupciós botrányai nyomán bevezetett politikai és igazgatási reform kihatott az állami felső vezetés működésére is. Az 1993-ban bevezetett intézkedés elválasztotta a politikai irányítás valamint a végrehajtás funkcióit. Az utóbbi a közhivatalnokok kizárólagos feladatává vált, akiknek egyben megszűnt az állami státusza is, mivel szerződéses munkatársakká váltak.

1998-ban és 2002-ben további jogszabályokat fogadtak el, melynek nyomán lehetővé vált az igazgatási felsővezetők politikai jelölése. Így az 1998-as törvény alapján az új kormánynak 90 napon belül kellett kineveznie a főhivatalnokokat, maximum 7 évre. A másik törvény még tovább ment, mert a 7 éves időtartamot 3-5 évre csökkentette, s lehetőséget adott külső pályázók belépésére is. A fejlemények mögött a fő motívum az új pártok befolyás, munkahely, és hatalom iránti éhsége volt.

IV. Állami és adminisztratív reformok dél-európában

Jóllehet Görögország, Spanyolország, Portugália és Olaszország a közös napóleoni hagyományok alapján építette ki államszervezetét az érintett országok államformája, közigazgatása, s a megvalósított reformok is alapvetően különböznek.

Spanyolország és Olaszország regionalizált ország, így nincs erős, egységes központi közigazgatása, míg Portugáliában⁹ és Görögországban a regionális decentralizáció kevésbé jellemző. A jogállam restaurációjára Olaszországban a II. világháborút követően került sor, míg a másik három államban csak a hetvenes évek közepén. Sem Görögországban sem pedig Portugáliában nincs egységes, szakmai alapon szerveződő corps,¹⁰ szakmai testület.

A diktatórikus rendszerek megszűnését követően Olaszország kivételével dél-európában nemcsak államigazgatási, közigazgatási reformok zajlottak le, hanem széles értelemben vett intézményes reformok valósultak meg.

Spanyolországban Franco halála után az új demokratikus alkotmány elfogadása révén 17 autonóm közösség¹¹ jött létre a spanyol politikát régóta feszítő szeparatista tö-

⁸ HALÁSZ IVÁN: *Olaszország közigazgatása*. In: BALÁZS ISTVÁN *et al.* (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex, Wolters Kluwer csoport, Budapest, 2011. 340. p.

⁹ Portugáliában 1974 után Azores és Madeira szigetek jelentős autonómiát kaptak, ami politikai stabilitással járt.

¹⁰ A corps sajátosságait szemléletesen mutatja be Gervais, Julie: *Merging to Survive? Institutional Legitimacy and Material Considerations in the Light of the Reorganization of Corps Within the French Civil Service* című tanulmánya. *International Review of Administrative Sciences*, 2010. Vol. 76. No. 3., 425–443. pp.

¹¹ Spanyolországban az autonóm közösségek (régiónok) az 1978. december 28-i Alkotmányreformhoz fűződnek. Az autonóm közösségi rendszer a nemzetiségek és a régiók politikai autonómiájának a kerete, amelyet

rekvések hatására. Olaszországban a kilencvenes évek korrupciós botrányai¹² nyomán keletkezett politikai és társadalmi elégedetlenség hatására vált a regionalizmus központi kérdéssé, elősegítve a szélesebb értelemben vett államreform végrehajtását. Ennek lényeges eleme volt a munkafeltételek javítása, a nyugdíjrendszer átalakítása, valamint a közkiadások csökkentése, a költségvetési hiány lefaragása.

Görögországban a regionális prefektúrák helyébe lépő választott testületek, valamint a kistéleplések összevonása, integrálása jelentette az államreform meghatározó súlypontját.

A dél-európai országokban jelentős állomás volt a wéberi típusú jogállam (Rechtsstaat) kiépítésében a racionális szabályok és eljárások általánossá válása, ami meghatározta az intézmények jogi karakterét és a felértékelte a jogi pályát, a jogászok tevékenységét. Spanyolországban az állami működés jogi, normatív alapjainak a megteremtése már az ötvenes, hatvanas években megkezdődött az Opus Dei szellemiségét¹³ megtestesítő technokraták tevékenysége nyomán. Olaszországban az államigazgatás erős jogi karakterének megőrzése egyfajta ellenreakció volt a háború után mindent átható politikai befolyással szemben, azon túl, hogy védelmet biztosított a nem kívánatos intervencióktól is, stabilitást adva a közigazgatás személyi állománynak. A tradíció folytatódott, az állami szolgálatban továbbra is meghatározó maradt a jogászok súlya, befolyása.

Az államszervezeti reformok az átfogó demokratizálódási folyamat részét képezték, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy a régi rezsim hívei helyébe az új demokráciák elkötelezett támogatói kerülnek. Ténylegesen azonban sem Spanyolországban sem Portugáliában a váltás nem történt meg, az adminisztratív elit a helyén maradt. Görögországban a közszolgálat demokratizálása csak a szavak és a szimbólumok szintjén valósult meg, valójában a győztes párt saját embereire cserélte le a régi nómenklatúrát. Portugália, Spanyolország és Görögország is továbbra is zsákmány rendszert működtet, ami gyakori és széles körű kádermoizgást eredményez a jobb vagy baloldali politikai erők győzelme függvényében.

A latin országok államszervezetének a modernizációjában elsődlegesen külső tényezőknek van meghatározó szerepe. A hatékonyság, hatásosság és a gazdaságosság prioritása főként az uniós kritériumoknak való megfelelés fényében kapott nagyobb hangsúlyt, mivel a tagság egyet jelentett a modern, demokratikus Európához való tartozással. Ahogy Semitis görög miniszter (1996–2004) fogalmazott kormánya missziójaként: „modernizáció és európaizálódás.”

A közigazgatás átpolitizálása az oka annak, hogy a közmenedzsment szokásos eszközei, mint a privatizálás, a kiszervezés vagy akár köz- és magánszektor kooperációja nem a várt és a kívánt eredménnyel jártak, hanem adott esetben a politikai korrupció eszközeként szolgáltak. Éppígy igaz ez a megállapítás az emberei erőforrás gazdálkodás

a spanyol állam integrál. TEMESI ISTVÁN: *Spanyolország közigazgatása*. In: BALÁZS ISTVÁN *et al.* (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex, Wolters Kluwer csoport, Budapest, 2011. 403. p.

¹² 1992 és 1997 között Olaszországban az ún. Tangentopoli botrány (politikai korrupció és a szervezett bűnözés összefonódása) nyomán indult el a „Mani pulite” tiszta kezűk által indított igazságügyi vizsgálat, mely érintette a kormányzó pártokat is.

¹³ Az Opus Dei egyik jellemzője a munka megszentelése. Ez azt jelenti, hogy a munkát a lehető legjobban és kellő szakmai felkészültséggel kell elvégezni.

újításaival (decentralizáció) kapcsolatban, is, melyek a régió országaiban – sajátos módon – a politikai kinevezettek belépését, illetőleg a politikai befolyás érvényesítését tették lehetővé.

Ami az államszervezeti és a közigazgatási reformokat illeti közös jellemző a térség országaiban, hogy tekintet nélkül a törekvések formájára és tartalmára, a reformoknak alig van, illetőleg csekély a hatása. A mély, szilárd intézményi gyökerek, a kulturális, történelmi hagyományok statikus egyensúlyi helyzeteket, tehetetlenséget, mozdulatlan-ságot generálnak, kevés esélyt adva a változásnak. A kudarc a latin országok közigazgatásának máig élő hagyománya.

A sikertelenség elsődleges oka a jobb és baloldali pártok hosszú történelmi múltra visszatekintő versengése. A választásokat követően a győztes párt nemcsak beülteti a maga embereit a vezető állami pozíciókba, hanem azon nyomban eltörli a korábbi garnitúra kezdeményezéseit, újításait, s helyettesíti azokat a sajátjaival. Ennek következtében a reformok mielőtt bármiféle hatást is kifejtenének, törlésre kerülnek, és újak veszik át a helyüket.

Szintén a politikai polarizáció eredménye a parlamenti és kormányzati instabilitás, ami eleve lehetetlenné teszi bármiféle reform megvalósítását. Minél tovább birtokolja egy párt hatalmat, s rendelkezik meghatározó többséggel a parlamentben, annál nagyobb az esélye közigazgatási reformok megvalósítására.

V. Történelmi institucionalizmus, mint lehetséges magyarázat

A latin országok közigazgatása – különösen nyugati vagy észak európai mércével¹⁴ mérve – hagyományosnak, statikusnak, a modern fejlesztési irányok szempontjából lemaradónak, kudarcosnak minősíthető. A leegyszerűsítő, sommás értékítéleteknél hasznosabb annak vizsgálata, hogy vajon milyen okokra, sajátosságokra vezethető vissza a déli államok közigazgatási reformjainak viszonylagos sikertelensége.

A történelmi institucionalizmus elmélete¹⁵ szerint a múlt számít. A történelmi tradíciónak, a politikának, a kormányzásnak és a közigazgatásnak konzerváló hatása van az aktuális fejleményekre. A közigazgatási reformok a történelmi út függvényei. A kialakult intézményi minták egykönnyen nem változtathatók meg, az intézményi stabilitás és mozdulatlan-ság az útfüggőség következménye. Nagyszabású és radikális változások csak külső sokkhatások nyomán jönnek létre, melyek viszonylag ritkán következnek be. A köztes – hosszú periódusban – a reform csöndes, fokozatos, inkrementális lépéseken keresztül valósul meg.

¹⁴ Goetz például arra figyelmeztet, hogy az új kelet-közép európai demokráciáknak el kell kerülniük, illetőleg megfelelő módon orvosolni kell azokat a hibákat (korrupció, nepotizmus, klientúra, pártpolitikai befolyás stb.), melyek többek között latin országok modernizációját is gátolják. GOETZ, KLAUS: *Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?* Journal of European Public Policy, Vol. 8 No. 6., 1042–1046. pp. Forrás: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760110098332> Letöltve 2014. április 28.

¹⁵ Lásd például: THELEN, KATHLEEN: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Annual Review of Political Sciences 1999. No. 2., 369–404. pp.

A négy latin ország gazdasági, társadalmi viszonyainak áttekintése, a közigazgatási szervezet, személyzet, működés sajátosságainak az elemzése azt mutatja, hogy az a megállapítás, mely szerint a déli államokban alig történtek modernizációs lépések, s a közigazgatási korszerűsítések rendre zátonyra futottak, vitatható. Ellenkezőleg, fokozatos, lépcsőzetes, kisebb változások¹⁶ lehetségesek, sőt megtörténnek, amelyek elvezethetnek az áttöréshez, a „változás” közkeletű fogalma¹⁷ értelmében.

Néhány általános tanulság¹⁸ azonban az érintett országok gyakorlata alapján megfogalmazható:

- a) a megcsontosodott intézményi minták megkerülhetők újjak hozzáadásával,
- b) valamely terület mozdulatlansága, tehetetlensége kompenzálható más területek gyökeres megváltoztatásával,
- c) nagyszabású radikális változások ritkán következnek be,
- d) a hirtelen és radikális reform adott esetben a lassú, fokozatos nyomás révén jön létre, amikor egy adott pillanatban átszakad egy határ.

A fentiek alapján tehát az apró, fokozatos változások lebecsülése éppoly hibás lépés, mint a csakis a robbanás és földrengésszerű átalakulások reformként történő nevesítése. A reformok, átalakulások, továbbfejlesztések komplex realitása idegen a mindent vagy semmit dichotóniájától.

A történelmi intézménytörténet arra tanít, hogy a régóta fennálló szerkezet nem egykönnyen változtatható meg, a struktúra nagyfokú stabilitással bír. A létező intézményi minták alkalmazkodnak a változó környezethez és reprodukálják a korábbi gyakorlatot. Ha be is következik változás, az kis léptékű, inkább fokozatos, mintsem robbanásszerű, radikális. Ahogy a teória egyik képviselője¹⁹ ezt nevezi: pontszerű egyensúly. A hosszú stabilitás és egyensúly alkalmanként megszakad egy sokkjellegű hatásnak köszönhetően, melynek nyomán bekövetkezik a hirtelen változás, majd a következő periódusban az egyensúly újra helyreáll.

A történelmi institucionalizmus nézőpontja tovább árnyalható, ha elfogadjuk Streeck és Thelen²⁰ értelmezését, a fokozatos, de végső soron eredménnyel járó változás egyes fázisairól.

- 1) Kimozdulás: alternatív intézményi formák felfedezése és aktiválása, melyek már korábban is léteztek, de rendhagyónak, deviánsnak voltak minősítve;

¹⁶ A közigazgatás alrendszerének kisebb-nagyobb változásai, korrekciói a legkülönbözőbb időpontokban és formákban valamennyi ország esetében jelen vannak, az már más kérdés, hogy ezek mértéke mikor éri el azt a kritikus szintet, amikor a jelenség a látens tartományból a manifesztált történésnek körébe sorolható.

¹⁷ A változás az esetek többségében minőségi, gyökeres fordulatot jelent, melynek nyomán az új helyzet a korábbiakhoz képest eltérő mutatókkal írható le.

¹⁸ KICKERT, WALTER: *Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common Characteristics of Content, Administrations and Reforms*. Public Administration, Vol. 89. No. 2., 802–803. pp.

¹⁹ THELEN 1999, 369–404. pp.

²⁰ STREECK, WOLFGANG – THELEN, KATHLEEN: *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*. In: STREECK, WOLFGANG – THELEN, KATHLEEN (eds.): *Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

- 2) Telepítés: új intézmények létesítése a régiek megőrzése mellett;
- 3) Elcsúszás: az intézmények megváltoztatása a nem megfelelő színvonal miatt. A változás eróziót indít el;
- 4) Átalakítás: a létező intézmények új célokat, funkciókat kapnak, de továbbra is fennmaradnak;
- 5) Kihalás: az intézmények fokozatosan kiürülnek, és összeomlanak. Ez utóbbi inkább fokozatos, mintsem váratlan.

Pierson²¹ a fenti variációk mellett további három alternatívát különböztet meg annak illusztrálására, hogy a lassú változások milyen lépéseken keresztül vezethetnek sokszerrű átalakuláshoz.

- 1) Halmozódás: az apró korrekciók fokozatos halmozódása, mely folyamat nagyszabású, radikális változásba torkollik;
- 2) Határküszöb: a lassú, inkrementális változások egy bizonyos pillanatban átlépnek egy meghatározott küszöböt, melynek következménye a robbanás;
- 3) Alkalmi lépések: a kisebb változások újabbakat generálnak, melyek következtében továbbiak keletkeznek, s a lánc végül nagyszabású átalakulással végződik.

VI. Összegzés

A közigazgatási, közmenedzsment reformokat vizsgáló összehasonlító kutatások rendszerint azzal a következtetéssel zárulnak, hogy az angolszász országokban relatíve sikeres, míg a skandináv államokban kifejezetten eredményes a korszerűsítési, fejlesztési programok végrehajtása. Ezzel szemben a dél-európai országokban inkább a stabilitás, az elindított korszerűsítések viszonylagos eredménytelensége a meghatározó.

A végső konklúzió megfogalmazása során azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a latin országokban egy szélesebb értelemben vett demokratizálódási, gazdasági, társadalmi átalakulás is lezajlott az elmúlt több mint negyedszázad során, melynek az egyik meghatározó, de nem kizárólagos eleme volt a közigazgatás reformja. Így a folyamatok megalapozott értékelése csak a tágabb összefüggések figyelembevétele révén végezhető el.

²¹ PIERSON, PAUL: *Politics in Time. History, Institutions and Social Analyses*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.